

Sosiaalipolitiikan Päivät 2009

Prof. Juhani Laurinkari

Sosiaalipolitiikan ja sosiaalipsykologian laitos

Kuopion yliopisto

23.10.2009

KILPAILUYHTEISKUNNAN SOSIAALIPOLITIikka

Esityksen lähtökohdat

Sosiaalipoliitikkojen keskuudessa on jo pitkään vallinnut melkoinen yksimielisyys talouden ja hyvinvointivaltion muutoksen väistämättömyydestä. Muutoksen luonteesta ja suunnasta käydään kuitenkin vilkasta keskustelua niin Suomessa kuin muuallakin maailmassa.

Näiden päivien teemaksi olemme valinneet talouden taantumien linkitykset sosiaalipolitiikkaan. Niistä Peter Herrmann antoi eilen oman diagnoosinsa.

Päivien valmistelun yhteydessä Sosiaalipoliittisen yhdistyksen taholta varoiteltiin käynnistämästä tavanomaista valitusvirttä kurjuudesta ja sosiaalipolitiikan alasajosta, vaan katsomaan eteenpäin valoisasti.

Näin on tarpeen tehdä ja näinhän Peter Herrmannkin omassa puheenvuorossaan sosiaalipoliitikkojen roolin kriisiaikana hahmotti: pitäisi katsoa eteenpäin, ottaen oppia menneestä, mutta katsoa yhteiskuntaa laaja-alaisesti ja myös taloutta ja sen kriisejä ihmisten kannalta ja kytkien talouteen myös sosiaaliset kysymykset (hyvinvoinnin, tasa-arvon, ympäristökysymykset jne.)

Taloustaantumien ajankohtaisuus ja sen kurjistava merkitys yhteiskuntaan ja sen sosiaalipoliittisiin investointeihin ei ole kuitenkaan ainoa peruste pohtia kriisien sosiaalipoliittista merkitystä.

Taantumia ei myöskään ole järkevää sivuuttaa ja tuudittautumalla perusteettomaan keskiluokkaiseen hyvän olon tunteeseen, joka saattaa vallata sosiaalipoliitikon näinä aikoina.

Lienee perusteltua muistuttaa myös siitä, että lama-kaudet ovat usein merkinneet ja käynnistäneet myönteisiä siirtymiä sosiaalipoliittisessa ajattelussamme ja järjestelmissämme. Ne ovat myös innovaatioiden kausia Schumpeteriläisessä merkityksessä, niin kuten Pertti Koistinen on todennut. Innovaatioita syntyy ja niitä pitäisi synnyttää myös sosiaalipolitiikan alueella.

1930-luvun lama ja toisen maailmansodan katastrofit käynnistivät valtiollisten sosiaaliturvajärjestelmien rakentamisen ja itse asiassa merkitsivät lähtölaukausta pohjoismainen hyvinvointivaltion rakentamisella ja laajentamiselle, joka kausi jatkui 1990-luvulle, lamaan asti.

Myös oma tutkimuksellisen kiinnostukseni kohde, yhteisötalous, on kansainvälisesti vahvistunut ja monipuolistunut sosiaalipoliittisena kenttänä talouskriisien jälkeen. Merkkejä samankaltaisesta muutoksesta Suomessa tämän taantuman seurauksena on nähtävissä.

Edellinen lama 1990-luvun alussa vauhditti Suomessa talouden käännettä markkinaliberalismin ja globaalin finanssitalouden suuntaan ja samalla sosiaalipoliitiikan muutosta workfaren ja omavastuun korostuksen suuntaan, vaikkakin hyvinvointivaltion rakenteet säilyivät suhteellisen muuttumattomina, joskin tästä esiintyy erilaisia näkemyksiä.

Näillä päivillä on pohdittu sitä, millaiseen muutokseen nyt meneillään oleva taantuma johtaa sosiaalipoliitikassa. Sitä on itse asiassa aiemmin varsin vähän pohdittu. Jos katsomme esimerkiksi meillä olevasta sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta kantautuneita tietoja, talouskriisi johdannaisineen näyttää varsin vähän koskettaneen sosiaalipoliitiikan keskeisiä vaikuttajia.

Perusturvan jälkeensä jääneisyys (edellisen laman jälkeisen politiikan seurausta muuten), palkkatyön merkityksen korostaminen hyvinvoinnin lähteenä, kannustinkysymykset ja sosiaalipoliittisten järjestelmien monimutkaisuus todetaan ja niitä aiotaan lääkittää, mutta onko tässä jotain yllättävää ja erityisesti talouskriisistä ja sen yhteiskunnallisista vaikutuksista juontuvaa ja toimivatko nämä uudistukset parhaalla mahdollisella tavalla pitkällä aikavälillä niiden arvojen puolesta, joita Peter Herrmann omassa esityksessään korosti sosiaalipoliitiikan ydinkysymyksinä?

Toisaalla valtiovarainministeriön kansliapäällikkö Raimo Sailas visioi juuri ennen näiden päivien alkua valtion talouteen vaalikauden ylittävää pysyvää alijäämää, joka ei voi olla aikaan vaikuttamatta sosiaalipoliitiikkaan, vaikka nyt vaalien alla, velkaa ottamalla haasteita siirretäänkin eteenpäin. Näinhän Raimo Sailaskin totesi puhuessaan seuraavan vaalikauden haasteista. Sosiaalipoliitiikka on yhä politiikkaa.

Lienee paikallaan pohtia, miten ennakoitu tilanne voisi merkitä sosiaalipoliitikassa ja mitä vaihtoehtoja on tarjolla, ottaen samalla huomioon, että edellisen taantuman vaikutukset ovat yhä nähtävissä sekä yhteiskunnassa (rakennetyöttömyys, köyhyys) että sosiaalipoliittisessa järjestelmässämme (väliinputoaminen sosiaaliturvassa ja palvelujen ongelmat).

Yksinkertaistamisen riskit tuntien hahmotan odotettavissa olevaa toisaalta pitkään jatkuneen yhteiskunnallisen ja yhteiskuntapoliittisen muutoksen jatkumona ja toisaalta pohtien sitä, mitä lisämerkityksiä taantuma voisi muutokseen tuoda, olettaen muutos edellä mainitun skenaarion suuntaiseksi. Jos muutos on taloudellisessa mielessä suotuisampi, en häpeä erehdystäni.

Kilpailuyhteiskuntaan keynesiläisen hyvinvointivaltion kriisin kautta

Sosiaalipolitiikan muutosta voidaan tarkastella monella alueella ja monesta näkökulmasta; voidaan puhua sen institutionaalisen kehityksen, hyvinvointivaltion muutoksesta yleensä, sosiaalipoliittisten järjestelmien (kuten sosiaaliturva) ja instituutioiden, sosiaalipolitiikan tavoitteiden ja keinojen muutoksesta.

Tarkastelua voidaan tehdä myös monitasoisesti esim. sosiaaliturvan osa-alueittain ja etuusittain. Teen tässä joitakin yleisiä havaintoja valtion ja järjestelmien tasolla ja pohdin sosiaalipolitiikan lähiajan muutossuuntia kansalaisten kannalta.

Kilpailuyhteiskunta terminä on vain yksi monista käsitteistä, jolla sosiaalipolitiikan viime vuosien muutosta on kuvattu. Se on ainakin brittisosialogi Bob Jessopin termi. Anthony Giddens, Gösta - Esping Andersen, Raija Julkunen mm. ovat kuvanneet samaa muutosta eri konteksteissa, eri näkökulmista ja eri termeillä, osin samansuuntaisesti, osin erilaisin painotuksin.

Jessopin termi on osuva, koska kytkee sosiaalipolitiikan muutoksen markkinoihin ja talouteen kilpailukäsitteen kautta ja toisaalta konkretisoi erään läpitunkevan piirteen markkinamentaliteetin hallitsemassa maailmassa myös sosiaalisektorilla.

Jessopin mukaan kilpailuyhteiskuntaankin on menty kriisin kautta, millä hän viittaa keynesiläisen hyvinvointivaltion kriisiin 1970-luvulta lähtien, meillä hieman myöhemmin ja omin vaihein 1990-luvulla.

Erottavana tekijänä hyvinvointivaltion ja talouden kriiseissä on, että jälkimmäisiin vastataan julkistalouden niukkuutta kasvattamalla, jälkimmäiseen julkistalouden roolia kasvattamalla, kuten meilläkin olevassa taantumassa onkin tapahtunut.

Hyvinvointipolitiikan valjastaminen edistämään talouspoliittisia tavoitteita ilmenee Euroopan unionin sosiaalisessa mallissa. EU:n tukema aktiivinen hyvinvointivaltio(ihanne) on haluttu kannustavaksi ja tuottavaksi ja mahdollistamaan kaikkien työkykyisten pääsyn työmarkkinoille pois sosiaaliturvalta.

Sosiaali-, terveys- ja koulutuspolitiikkaa ei enää mielletä yksinomaan keinoksi lisätä sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja väestöryhmien tasa-arvoa, vaan pyrkimyksiksi uusien työpaikkojen luomiseen ja kaikenikäisten ihmisten voimavarojen käyttöön saamiseen ja hyödyntämiseen sekä talouden kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvyyn nostattamiseen.

Kilpailu on tuotu toiminnan logiikaksi kaikkiin yhteiskunnan osajärjestelmiin, sopi se sinne tai ei. Siitä on seurannut hyvinvointi selektiivisesti. Kaikki eivät voita, eivätkä sijoitu pistesijoille kilpailussa, vaikka harjoittelevat ehkä aiempaa enemmän.

Eurooppalaisessa sosiaalipoliittisessa ajattelussa hyvinvointipoliittikka on tulkittu investoinneiksi ja taloudellista kasvua tuottavaksi tekijäksi, ei yksinomaan kustannukseksi. Sosiaalisten investointien merkitys on käynyt selväksi poliittisille ryhmille juuri kriisien kautta. Kansalaisille se on ollut selvää muutenkin.

Raija Julkunen on kirjannut Suomen osalta hyvinvointivaltiota kriisiin vieneitä tekijöitä tai sellaisiksi tulkittuja, joihin kilpailutaloudessa on vastattu sosiaalipoliittikan reformeilla ja talouden ja sosiaalisen suhteen uusilla poliittisilla hahmotuksilla.

- Julkisten menojen kasvu (demografia, sosiaalinen muutos)
- Talouskasvun hitaus ja epävarmuus
- Omistajavetoinen globaali kapitalismi (yritys- ja omaisuustulojen suosiminen, palkkahillintä työllisyyden tukena sekä verokilpailu)
- Markkinakuri (julkisen talouden tasapaino)
- Julkisen talouden kestävyystavoite (väestörakenteen muutokseen varautuminen)
- Valtiovarainministeriön institutionaalinen valta (talous- ja rahaliiton tukemana)
- Ekonometriset kasvu- ja työllisyysmallit (julkisten menojen pienentäminen ruokkivat kasvua ja työllisyyttä).

Keynesiläisen hyvinvointivaltion kriisiä ovat sosiaali- ja terveyssektorilla edistäneet myös lääketieteen kehitys ja sen sovellutusten kasvaneet kustannukset, koulutuksen keston kasvu, muuttoliike (toisaalta työvoimana resurssi ja osittaisratkaisu työvoimapulaan) ja perheiden hajoaminen, joka tuottaa yksinhuoltajatalouksia.

Kaikki nämä trendit ovat kasvattaneet hyvinvointivaltioiden kustannuksia. Nämä julkista sosiaalipoliittikkaa mahdollistavat ja kriisiin kuljettavat tendenssit ovat edelleen vahvoja ja vaativat huomiotamme taloudellisesti entistä ahtaammissa rajoissa.

Miten talouskriisistä selvitään?

Jos lamalla selviytymisellä tarkoitetaan kansalaisten selviytymistä, osa selviytyy hyvin, niin kuin ennenkin, koska eivät kärsi lamasta millään tavalla. Osa myös hyötyy lamasta, koska raha vaihtaa asuinsijaansa laman aikana. Vaikeinta selviytyminen on niillä, joiden talous on riippuvaista valtiosta ja kunnista.

Kyynisesti voidaan sanoa, että talouskriisistä selviytymisen kaikki tunnetut keinot ovat jo käytössä. Suomen talouden selviytyminen riippuu suuressa määrin muiden, Suomea merkittävimpien talouksien elpymisestä ja elpymisen pysyvyydestä.

Talous näyttää jo kääntyneen nousuun siellä, missä lama syntyi (USA, Englanti+ muuta suuret maat). Elpymisen pysyvyys riippuu siitä onnistuuko massiivinen tukipolitiikka saamaan aikaan pysyväisluonteisen käänteen taloudessa ja lähteekö kulutuskysyntä jossain vaiheessa nousuun.

Suomessa nousu, jos se on pysyvää, käynnistyy muiden jälkeen. Valtio selviytyy lamasta ottamalla lainaa ja sen jälkeen karsimalla menoja. Merkille pantavaa on, että taloudessa on otettu käyttöön Keynesin opit ja valtion vahva rooli taloudessa hyväksytään, vaikkakaan kilpailutalouden liberalistista painotusta ei ole hylätty.

Toisin kuin esimerkiksi toisen maailmansodan jälkeen, keynesiläisyys ei ole merkinnyt valtion sosiaalipoliittisen roolin laajentamista. Pikemminkin voidaan olettaa tulonsiirtojen karsimisen ja palvelusektorin rationalisoinnin jatkuvan entiseen malliin ja saavan lisäpontta globaalien talouden ongelmista.

On kiinnostavaa nähdä, karsitaanko jälleen niiltä, joilla ei ole voimaa vastustaa, niin kuin edellisen laman jälkeen on tapahtunut, mistä perusturvamme jälkeenjääneisyys on vahvana osoituksena.

Ansiosidonnaisten järjestelmien tilanne on monisyinen. Keskiluokan toimeentulo on kilpailutaloudessa vahvistunut ja mahdollisuudet omaehtoiseen riskien hallintaan parantuneet.

Korporatistisessa järjestelmässämme ansiosidonnaisiin etuuksiin kajoaminen on ollut tähän asti mahdotonta. Työttömien päivähoitoetuuksiin on kohdennettu painetta, mutta ei ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston ja tasoon. Tapahtuuko tässä ajattelussa muutosta ja millä perusteilla?

Tulonsiirtojen puolella kriisit ovat merkinneet perustulokeskustelun henkiin heräämistä ja uusien mallien ideointia osaksi vastauksena perusturvan kasvaviin haasteisiin.

Käytännön toimiksi ei perustulokeskustelu ole kuitenkaan koskaan johtanut, vaikka 1990-luvun lamavuosina lähelle päästiinkin. Voidaan ennakoida tämän teeman uutta nousua, vaikka vielä ei kovin paljon siitä olekaan merkkejä nähtävissä.

Selväksi on joka tapauksessa käynyt, ettei markkinakilpailu poista työttömyyden ongelmaa ja osa työvoimasta on tipahtanut pysyvään työttömyyteen ja toimeentulotuen tarpeeseen.

Ilmeisesti sosiaali- ja terveys (ehkä koulutus) menoista karsitaan, koska ovat menoja joita voidaan karsia. Raimo Sailaksen kannanotto viittasi siihen, että terveyssektorilla nähdään erityisesti säästämisen mahdollisuutta. Tietenkin myös palvelujen tuottavuuskeskustelu saa tilannetekijöistä uutta pontta.

Toivottavasti palvelusektorin rationalisointi ei johda työvoimahallinnon ja sosiaalisektorin rajuun karsimiseen, sillä voidaan kysyä, miten paljon karsimisen mahdollisuuksia on aloilla, jotka edellisen laman jälkeen rationalisoitiin puhki. Ehkä alojen naisvaltaisuus suojaa niitä poliittisesti.

Työvoimahallinnossa, sosiaalipoliittisesti yhä merkittävämmällä kilpailutalouden sektorilla on meillä raju tuottavuusohjelma. Sen ei soisi voimistuvan. Tuottavuusohjelma on johtanut rajuihin henkilöstön supistuksiin työvoimahallinnossa.

Toisaalta rakennetyöttömyyden hoitaminen (ehkä paheneva ongelma) ja osatyökyisten työllistäminen edellyttäisi aktiivisen työvoimapolitiikan räätälöityjen palvelujen parantamista ja tehostamista ja siten käytännössä pikemminkin asiantuntevan henkilöstön lisäämistä ja työvoimapalvelujen monipuolistamista ja tehostamista.

Kasvaako omatoimisuuden merkitys sosiaalipoliitikassa?

Lamat ovat merkinneet kansalaislähtöisyyden ja omatoimisuuden nousua positiivisessa merkityksessä, ei vain valtion ja markkinoiden hyvinvointipoliittisten tehtävien epäonnistumisen seurauksena.

Suomessa kansalaislähtöisen sosiaalipoliitiikan vahvistuminen liitetään meillä vain järjestöjen sosiaalipoliittisen roolin vahvistumiseen, niin kuin meillä 1990-luvun jälkeen tapahtuikin.

Nostaisin tässä esiin yhteisötalouden laajempaa liikkeenä; osuuskuntien, säätiöiden, keskinäisten yhtiöiden, järjestöjen ja yhdistysten lisäksi. Kansainvälisesti arvioiden olemme tällä sektorilla heikkoja, mikä johtuu osittain korporatismistamme; valtion ja markkinoiden yhdistetystä ylivallassa.

Kansalaisten omatoimisuutta ei ehkä ole myöskään riittävästi tuettu tai se on haluttu valjastaa julkisen sektorin apuvoimaksi, ei suhteellisen itsenäiseksi talouden ja hyvinvoinnin kentäksi, niin kuin alueen toimijat itse mieltävät.

Meillä tämän sektorin mahdollisuuksia ei ole loppuun asti harkittu, vaikka se edustaa työllisyysedistämme kahdeksaa prosenttia, laskutavasta riippuen.